

台湾的人口问题及应对分析

□ 黄俊凌

摘要: 台湾自1993年步入“老龄化”社会后,人口问题日趋严重。人口结构失衡使台湾劳动力人口萎缩,进而影响商业规模与消费模式,加重台湾青壮年人口抚养负担,社会福利支出沉重,并冲击台湾的教育体制。虽然台湾当局近年来对人口政策进行调整,试图提高台湾的人口生育率,但收效甚微,人口问题未来仍是台湾社会经济发展的主要瓶颈。

关键词: 台湾人口问题; 老龄化; 少子化; 人口政策

DOI:10.16650/j.cnki.xdtwyj.2015.05.009

近年来,台湾的人口结构呈现老龄化和低生育率的双重特点,这对台湾的社会经济发展造成一定的负面影响,成为现阶段台湾必须高度重视的社会问题。

一、台湾人口结构的特点及其问题

(一) 台湾人口现况

截至2014年底,台湾总人口为2343.38万人,年增长率为0.26%。其中,男性人口1169.8万人,占人口总数49.92%;女性人口1173.58万人,占50.08%。目前,台湾0~14岁人口为328万,占人口总数的14%;15~64岁人口1735万人,占74%;65岁以上人口281万,占12%。按县市户籍登记人口数,新北市396.68万人居第一位,高雄市277.9万人居次,台中市以271.98万人排第三。从地域分布上看,北部地区(包括台北市、新北市、桃园市、基隆市、新竹县、新竹市和宜兰县)人口为1052.89万人,中部地区(包括台中市、苗栗县、彰化县、南投县和云林县)人口为579.81万人,南部地区(包括台南市、高雄市、嘉义县、嘉义市、屏东县和澎湖县)人口为640.86万人,东部地区(包括台东县和花莲县)人口数为55.79万人,金马地区(包括金门县和“连江县”)人口为

14.02万人。^①可见,台湾地区人口呈现西北多,东南少的格局。

(二) 人口老龄化程度不断加重

根据联合国对人口结构的划分方式,以年龄段为标准分为3组,0~14岁归为少年儿童人口,15~64岁为劳动年龄人口,65岁以上为老年人口。一般而言,65岁以上老龄人口占总人口比例在4%以下的称为“年轻型人口”,占总人口比重在4%~7%的称为“成熟型人口”,比例达到7%以上的为“老年型人口”。所以,65岁以上老龄人口占总人口比例在7%以上的,称为老龄化国家和地区。从近25年台湾的人口结构演变看,早在1993年,台湾地区65岁的老龄人口就占总人口的7.1%,进入了“老龄化社会”。此后,从1993年至2014年底,台湾人口的“老龄化”问题,没有任何缓解,65岁以上老龄人口占总人口的比例逐年攀升。截至2014年底,台湾65岁以上老龄人口占总人口的比例达到11.99%。如果从老化指数看,1990年台湾人口的老化指数为22.96%,到了2014年底为85.7%,提高了近4倍,人口老化问题极为凸显。

(三) 生育率快速下降,呈现“少子化”

生育率是在国际比较时最常采用的人口出

生统计指标,一般认为平均每位育龄妇女生育2.1人,即育龄妇女总生育率2.1%,是人口长期维持不变的替代标准。^②台湾的人口总生育率,在20世纪50年代初一度达到历史高峰,平均每位育龄妇女生育7人,60年代,育龄妇女的平均生育情况下降到5人。随着妇女劳动参与率的提升和受教育年限的延长,70年代台湾育龄妇女的总生育率进一步下滑,1973年为3.21%。1984年台湾育龄妇女的总生育率下降到2.05%,跌破2.1%的人口维持长期不变的替代水平。^③1990年以后,台湾妇女的总生育率持续低于2%,近10年来更是低于1.3%,2010年甚至出现0.89%的超低生育率。由于整体生育率的下降,台湾近25年来的人口自然增长率也随之下滑,从1990年11.34%的人口自然增长率一直滑落到2014年底的1.98%。

(四) 台湾人口结构失衡

当医疗科技进步、生活水平提高,人类寿命也随之延长,“老龄化”是世界必然趋势,但在高生育率的情况下,可以缓解人口的老龄化程度。但由于台湾的人口总生育率长期在低位徘徊,“少子化”使得原本作为人口金字塔底端的0~14岁人口大量减少,65岁以上老人在总人口中的比重不断提高,“老龄化”的问题自然无法得到缓解,“老龄化”与“少子化”已经使台湾人口的年龄结构失衡。台湾“经建会”于2010年9月发布的《2010年至2060年台湾人口推计》,指出台湾“人口结构朝少子化及高龄化快速转型,未来即使总生育率反弹回升,总人口数转为负成长之走势已无法逆转”,并以最不乐观的推算估计分析,认为台湾人口将从2018年后开始减少,2061年减少到1719.1万人。^④根据2014年数据推算,最悲观的情况是,2019年台湾人口开始负增长,2061年时人口减少到1612万人。^⑤

二、台湾人口问题对社会经济发展的影响

“老龄化”和“少子化”的人口问题,备受岛内各界关注。有媒体指出,人口减少以及

人口老化,将动摇台湾的社会根本。^⑥台湾当局也意识到,“人口结构已明显转呈高龄化结构,对社会资源之分配及影响不容小觑”。^⑦当前人口问题,已对台湾社会、经济、文化、家庭等各个方面产生冲击。

(一) 低生育率将使台湾未来的青壮年人口减少,劳动力人口萎缩

首先,“少子化”的结果,必然导致未来台湾的劳动力缩减以及劳动力高龄化,使人力供需失调,造成预期经济规模的人力结构和需求无法满足的背离情况。比如新进入就业市场的年轻劳力相对减少,导致劳动力教育程度凭借人口新陈代谢而提升知识水平更新的速度减缓。在这种情况下,如果缺乏对日渐匮乏的人力资源妥善规划,将导致全面性劳动力短缺以及经济发展缓慢。其次,人口结构的改变进而会影响消费行为和商业规模。譬如,婴幼儿相关产业会受到极大的冲击,劳动力密集型行业将更难立足,相关的科技代工产业,亦面临市场衰退的考验,并陆续波及其他关联产业。虽然与老年人有关的商品和产业会兴起,但主要影响范围在于生物科技、医疗保健、疗养服务等产业,相关经济产值的提升需要一定的时间,且经济拉动作用毕竟有限。第三,在人口持续下降的情况下,台湾的市场将随之缩小,进而降低企业的投资意愿,经济无法持续增长,影响台湾的经济发展和经济竞争力。

(二) 人口年龄结构失衡,使青壮年人口抚养负担过重

由于台湾人口“老龄化”的趋势加剧,未来台湾工作人口的抚养负担将愈来愈重。根据统计,1951年时台湾的扶老比是5.84%,即每22.6位15~64岁的工作人口,抚养一名65岁以上的老人。到了2014年,台湾的扶老比为16.19%,即每6.17位15~64岁的工作人口,抚养一名65岁以上的老人。^⑧根据台湾“经建会”推估,2060年时将只剩下1.2位工作人口抚养一名65岁以上老人。^⑨由此可见,如果目前台湾人口老龄化趋势得不到缓解,未

来台湾青壮年工作人口的抚养负担将极为繁重。目前台湾经济形势不佳,年轻人的薪资长期低位徘徊,经济压力大,养老负担沉重,加上自身将来养老恐怕无法得到保障,这大大削弱台湾青壮年工作 and 纳税的积极性。台湾青壮年劳力创造的社会财富,如果大量消耗在老年人抚养上,也会拖累台湾的资本积累和经济发展。

(三) 人口问题将导致台湾当局财政收入严重萎缩,社会福利支出沉重

首先,台湾出生率严重降低,青壮年人口锐减,社会综合税收减少。此外,消费人口变少,产业规模萎缩,消费市场营业额降低,营利事业所得税亦会减少。总体而言,台湾未来的财政收入将不容乐观。其次,人口老化加速,老年人养老经济以及医疗照顾需求增加,医疗服务、疗养照顾、社会保险支出将进一步膨胀,社会抚养成本上升。另外,老龄人口增加,使得台湾的“劳动保险”、“劳动退休金”、“全民健康保险”、“国民年金”等福利支出面临庞大的给付压力,将成为台湾当局沉重的财政负担。

(四) “少子化”将导致台湾教育资源的闲置与部分教育机构的倒闭,直接冲击台湾的教育体制

由于长期的低生育率,目前台湾的中、小学生源降幅明显。2013年台湾初中生与小学生人数为212.9万人,比2003年减少74.1万人,降幅达到25.8%,尤其是小学生人数减少61.6万人,降幅32.2%,初中生减少12.5

万人,降幅13.1%。而学生规模小于50人的小学校,则从2003年的131所,增加到2013年的311所。初中生人数少于100人的中学,2013年占全台湾中学总数的8%,比2003年的5.4%又有所提高。^⑩高等教育方面,高校生源不足的状况更为严重。1950年,全台湾高校仅有7所,2006年增至163所,目前高等院校数量为171所。然而,由于生育率的持续下降,台湾大专院校面临招生困难,尤其私立职业技术学校处境更加艰难。从2004年至2014年台湾大专院校新生注册情况,可看出近来台湾多数大专院校面临的生源匮乏困境。2004年以来,台湾高等院校的招生总缺额率均在14%以上。2009年,台湾缺额生源69009人,缺额率高达20.55%,私立院校的缺额率为24.49%。近10年的平均缺额率约为18.95%。^⑪在这种情况下,少数私立院校面临招生不足和被迫关闭的窘境。2014年2月,屏东县高凤数字内容学院正式宣布停办,成为台湾高等教育史上第一所因招生不足而停办的大专院校。同年8月,屏东县永达技术学院也宣布停办,是台湾第二所受“少子化”冲击而停办的大学机构。根据台湾教育部门相关统计人员的估算,未来几年内高中职毕业生仍将进一步减少,尤其2016年的高中职毕业生将比2015年减少4至5万人,^⑫届时私立高等院校将面临更严峻的招生形势,个别私立学校极有可能停办。总之,“少子化”将迫使闲置的教育资源退场或合并,部分教育工作者将面临失业危机。

表1 2004年至2014年台湾大专院校新生注册率

	计划招生名额(人)	新生实际注册数(人)	招生缺额(人)	缺额率(%)
	总计	总计	总计	总计
2004年	379454	318983	60471	15.94
2005年	370481	315918	54563	14.73
2006年	367140	310408	56732	15.45

2007 年	358405	284938	59174	16.51
2008 年	349053	289638	59415	17.02
2009 年	335827	266818	69009	20.55
2010 年	332650	271152	61498	18.49
2011 年	328358	273713	54645	16.64
2012 年	327474	272288	55186	16.85
2013 年	324171	258771	65400	20.17
2014 年	319428	264540	54630	17.12

资料来源：台湾“教育部”统计处，<http://www.edu.tw/Default.aspx?WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecd5>。

三、台湾应对人口问题的举措评析

早在2006年，台湾当局召开“台湾经济永续发展会议”，其中对于“少子化”问题，提出“应尽快建立非营利之在地多元化普及照顾服务模式，建构生育及养育优质环境，提供兼顾育儿与父母就业之友善条件，落实家庭支持系统”。^⑬2006年6月14日和2011年12月7日，台湾当局先后修订了“人口政策纲领”，提出未来对台湾人口组成、人口素质、人口分布、人口发展及人口迁徙等政策的调整方向。2008年3月10日，台湾行政部门颁布“人口政策白皮书——少子女化、高龄化及移民”，并于2013年5月进行修改，提出了18项对策、107项具体措施以及232项绩效指标，其内容包括“健全生育保健体系”、“建构平价优质多元且近便幼儿教保体系”、“提供育儿家庭之经济支持措施”、“落实产假及育婴留职停薪措施”、“保障老年经济安全与促进人力资源再运用”、“强化家庭与社区照顾及健康体系”、“完善高龄教育体系”、“吸引所需专业人才及投资移民”等。^⑭总体而言，台湾人口政策的调整重心，在于提升人口生育率，目标是在2015年能将台湾育龄妇女总生育率提升到1.6%。

然而台湾当局在提高人口出生率方面，取得的实际效果却极为有限。从2009年至2014

年，台湾育龄妇女总生育率依然很低，平均总生育率仅有1.07%，2010年甚至出现0.89%的历史低值，2015年想要达到总生育率1.6%的目标，恐怕十分困难。毕竟，影响生育的因素较为复杂，涉及经济、社会、文化、环境以及个人生理、心理等方面。首先，台湾经济低迷，年轻人薪资水平不高，较高的育儿费用成本，影响了年轻群体的结婚以及生育的意愿。2008年台湾进行第十次家庭及生育力调查，结果显示“未婚妇女有结婚意愿但目前尚未结婚主要原因”，有44.44%是因为“还没有经济基础”，而62.58%的已婚妇女不想生小孩的理由是“因为生小孩对家庭是一项经济负担”。^⑮可见，经济状况实际上已经成为决定部分台湾家庭是否有意愿生育的重要原因。虽然台湾当局在生育奖励方面，提供生育津贴、托育补助、育婴假和育婴津贴。但养育子女需要十几二十年的周期，单次的生育津贴或者短期的租税优惠，都无法满足台湾高昂抚育成本要求。在这种情况下，台湾当局鼓励生育的经济举措，实际上很难改变育龄妇女的生育意愿，也难以短时间内提高台湾的整体生育率。而且，生育奖励对台湾财政而言，是一笔庞大的支出，而目前台湾当局财政状况恶化，加上其害怕民意反弹，不敢轻易课税与扩大税源，未来想在经济手段进一步刺激生育率提高，营

造适合生育的环境,恐怕不可能。其次,台湾青年人对于婚姻、家庭与养育子女的价值观已经发生了较大变化,对子女价值的肯定大不如前。在当前的台湾社会,年轻人对于自我价值的实现更为重视,虽然也肯定婚姻与养育子女的价值,但养儿防老以及传宗接代的传统观念已不是很强。2008年,台湾的未婚妇女中,认为有孩子后“年老时有所依靠”的比例只有8.28%,认为有孩子能“传宗接代”的仅有7.54%^⑩。年轻一代生养小孩的家庭责任感已大不如前。

四、小结

可以预见,台湾当局很难通过提高人口生育率来应对“少子化”与“老龄化”问题。实施移民政策本是应对人口结构失衡的快捷办法之一,然而,台湾当局在吸纳移民的人口政策上,极为保守僵化,有关的政策集中在移民入台后的“社会权、文化权、教育权与经济权之保障,提升移民生活适应及就业自主能力”,^⑪对鼓励和吸引移民方面也缺少相关措施。事实上,海峡两岸同根同源,有着共同的血脉关系和文化渊源,大陆也有丰富的人力资源。如果台湾能够进一步开放两岸人员的往来,开放大陆人士赴台投资、工作,乃至定居生活,必然有利于改善台湾地区人口失衡的状况,有利于台湾人口问题的解决,对于两岸关系亦是极大的促进。不过,从目前台湾的政治现实来看,相关的人口开放政策难以落实,其人口问题恐怕还将长期存在。

(作者单位:两岸关系和平发展协同创新中心/厦门大学台湾研究院)

注 释:

①台湾“内政统计通报”,台湾“内政部统计

处”,2015年1月17日,http://www.moi.gov.tw/stat/index.aspx。

②台湾“国情统计通报”,台湾“行政院主计总处”,2004年10月19日,http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=5119&ctNode=1831&mp=4。

③《总生育率及出生数》,台湾“内政部户政司”人口资料库,http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346。

④⑨台湾“行政院经济建设委员会”:《2010年至2060年台湾人口推计》,2010年9月。

⑤⑦《台湾人口推计(2014~2061)》2014年8月,台湾“国家发展委员会”,http://www.ndc.gov.tw/ml.aspx?sNo=0000455。

⑥《少子化,少掉的不仅是孩子:消失的主人翁竞争力》,台湾《远见》,2009年第12期,第106页。

⑧《三阶段人口结构》,台湾“内政部户政司”人口资料库,http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346。

⑩台湾“国情统计通报”,台湾“行政院主计总处”,2015年1月15日,http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=1481&CtUnit=690&BaseDSD=7&xq_xCat=02。

⑪《2004~2014学年大专校院新生注册率》,台湾“教育部统计处”,http://www.edu.tw/Default.aspx?WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf。

⑫黄吉实、苏婉芬《未来大学新生人数变动趋势分析》,台湾《主计》,第617期,2007年5月,第19页。

⑬黄碧霞《促成优质养育应有之托育政策》,台湾《主计》,第617期,2007年5月,第32页。

⑭⑰《人口政策白皮书——少子女化、高龄化及移民》,台湾“教育部”育龄学习网,https://moe.senioredu.moe.gov.tw/ezcatfiles/b001/img/img/319/161755083.pdf。

⑮⑯《第十次家庭与生育力调查报告》,“行政院卫生福利部国民健康署”编印,2011年5月,第21、92页。

(责任编辑:苏美祥)